

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 024-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE APRUEBA MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA LA ATENCIÓN A LA POBLACIÓN
DAMNIFICADA UBICADA EN LA ZONA DECLARADA EN ESTADO
DE EMERGENCIA MEDIANTE DECRETO SUPREMO N° 011-2020-
PCM.**

SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024

Señora presidenta:

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político el Decreto de Urgencia 024-2020, Decreto de Urgencia que aprueba medidas extraordinarias para la atención a la población damnificada ubicada en la zona declarada en Estado de Emergencia mediante Decreto Supremo N° 011-2020-PCM.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes, en la Novena Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 30 de abril de 2024, con los votos favorables de los señores Congresistas: Juárez Gallegos, Gonzales Delgado¹, Aguinaga Recuenco², Aragón Carreño, Echaiz de Núñez Ízaga, Marticorena Mendoza, Tacuri Valdivia y Valer Pinto.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto de Urgencia 024-2020, Decreto de Urgencia que aprueba medidas extraordinarias para la atención a la población damnificada ubicada en la zona declarada en Estado de Emergencia mediante Decreto Supremo N° 011-2020-PCM, fue publicado en el diario oficial *El Peruano* el 20 de febrero de 2020.

El Presidente de la República, mediante Oficio 024-2020-PR, dio cuenta a la Comisión Permanente sobre la promulgación del Decreto de Urgencia 024-2020; este documento fue tramitado por el Área de Trámite Documentario el 21 de febrero de 2020 y derivado a la Comisión Permanente el 25 de febrero del mismo año, al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

La Comisión Permanente, con fecha 25 de febrero de 2020, acordó designar a la entonces congresista Karina Juliza Beteta Rubín como coordinadora del Grupo de Trabajo para la elaboración del Informe del Decreto de Urgencia 024-2020.

¹ Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

² Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 024-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE APRUEBA MEDIDAS EXTRAORDINARIAS PARA LA ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DAMNIFICADA UBICADA EN LA ZONA DECLARADA EN ESTADO DE EMERGENCIA MEDIANTE DECRETO SUPREMO N° 011-2020-PCM.

El Grupo de Trabajo, en su segunda sesión ordinaria, realizada el 02 de marzo de 2020, aprobó por unanimidad el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 024-2020, cuyas conclusiones son:

- el Poder Ejecutivo emite decretos de urgencia de forma extraordinaria en dos momentos (artículos 118 y 135 de la Constitución Política de Perú). Ambos instrumentos coinciden en su denominación, pero tienen naturaleza, presupuestos habilitantes, materia legible, límites y procedimiento de control (político y jurídico) diferente. La indicada facultad legislativa extraordinaria del artículo 135° no debería entenderse como absoluta, máxime si tenemos en cuenta que la disolución del congreso bajo el argumento de "negación fáctica" aún tiene serios cuestionamientos de índole constitucional por diversos sectores y académicos, todo ello al margen igualmente de la sentencia del Tribunal Constitucional que declara infundada la demanda competencial, sentencia que es de público conocimiento ha sido en una votación dividida.
- el Decreto de Urgencia 024-2020 ha sido emitido con el objeto de agilizar el procedimiento de priorizar para la atención a la población damnificada ubicada en las zonas declaradas en estado de emergencia mediante Decreto Supremo 011-2020-PCM pero cuyo control real de constitucionalidad deberá ser establecido por el próximo congreso a instalarse.
- el Decreto de Urgencia impacta en la Ley 30852, la cual regula medidas especiales para dar atención a población damnificada que cuente con una vivienda colapsada o inhabitable a consecuencia de una emergencia o desastre, y que constituyen beneficiarios para atención extraordinaria del Bono Familiar Habitacional, conforme lo dispuesto en el párrafo 3.2.1 del artículo 3 de la Ley N° 27829, Ley que crea el Bono Familiar Habitacional; así como, dar atención a población damnificada en viviendas con daño recuperable con el Bono de Protección de Viviendas Vulnerables a los Riesgos Sísmicos, a que se refiere el artículo 9 de la Ley N° 30191, Ley que establece medidas para la prevención, mitigación y adecuada preparación para la respuesta ante situaciones de desastre.
- el decreto de urgencia regula una excepción a los requisitos establecidos en la Ley 30852, Ley que aprueba la exoneración de requisitos a familias damnificadas con viviendas colapsadas o inhabitables con el Bono Familiar Habitacional y con el Bono de Protección de Viviendas Vulnerables a los Riesgos Sísmicos constituida por población damnificada con viviendas con daño recuperable.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 024-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE APRUEBA MEDIDAS EXTRAORDINARIAS PARA LA ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DAMNIFICADA UBICADA EN LA ZONA DECLARADA EN ESTADO DE EMERGENCIA MEDIANTE DECRETO SUPREMO N° 011-2020-PCM.

Durante la sesión de la Comisión Permanente de fecha 12 de marzo de 2020 se sometió a debate y votación el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 024-2020; el resultado de la votación fue 17 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones.

Superado el periodo del interregno parlamentario y durante el Periodo Legislativo 2020-2021 del Congreso Extraordinario, mediante Oficio 001-2020-2021-ADP-CD/CR, del 15 de junio de 2020, el Oficial Mayor puso en conocimiento a la Comisión de Constitución y Reglamento que el Consejo Directivo acordó derivar, entre otros, el Decreto de Urgencia 024-2020 para ser dictaminado como segunda comisión. En ese mismo sentido, mediante Oficio 006-2020-2021-ADP-CD/CR, del 14 de julio de 2020, dicho decreto de urgencia fue derivado a la Comisión de Vivienda y Construcción, como primera comisión; asimismo, se hizo la precisión³ de que las Comisiones Ordinarias son competentes para dictaminar los decretos de urgencia presentados a la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario, en virtud del artículo 135 de la Constitución Política del Perú. Estas comisiones no aprobaron dictamen alguno relacionado al Decreto de Urgencia 024-2020.

En el periodo congresal 2021-2026, se constató la existencia de un número importante de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos informados por el Poder Ejecutivo al Congreso durante el periodo congresal 2016-2021, los que están pendientes de ser dictaminados por las comisiones ordinarias competentes y de ser tratados por el Pleno del Congreso; por lo que, con fecha 13 de septiembre de 2021, mediante Acuerdo 054-2021-2022/CONSEJO-CR, se dispuso continuar en el presente periodo congresal con el trámite procesal parlamentario de control sobre los decretos de urgencia emitidos en el interregno parlamentario, conforme al artículo 135 de la Constitución Política del Perú, sea expresando su conformidad o recomendando su derogación o modificación; además, se precisa que los dictámenes emitidos durante el periodo congresal 2016-2021, siempre que no hayan sido sometidos a debate por el Pleno del Congreso, retornan a las respectivas comisiones ordinarias para su pronunciamiento.

Finalmente, mediante Oficio 867-2022-2023/CCR-CR, del 24 de octubre de 2022, y Oficio 1679-2022-2023-CCR/CR, de fecha 17 de enero de 2023, la Comisión de Constitución y Reglamento hizo de conocimiento de la Subcomisión de Control Político la relación de normas sujetas a control constitucional,

³ Oficio Circular 014-2020-2021-ADP-OM/CR.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 024-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE APRUEBA MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA LA ATENCIÓN A LA POBLACIÓN
DAMNIFICADA UBICADA EN LA ZONA DECLARADA EN ESTADO
DE EMERGENCIA MEDIANTE DECRETO SUPREMO N° 011-2020-
PCM.**

pendientes de elaborar el informe correspondiente, dentro de las cuales se encuentra el Decreto de Urgencia 024-2020.

II. CONTENIDO Y SUSTENTO DEL DECRETO DE URGENCIA

2.1. Contenido del Decreto de Urgencia

El Decreto de Urgencia 024-2020 tiene por objeto disponer la intervención del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a través de la formulación, ejecución y supervisión, en la edificación de viviendas a favor de la población damnificada con viviendas colapsadas o inhabitables, ubicadas en la zona declarada en estado de emergencia por Decreto Supremo N° 011-2020-PCM, Decreto Supremo que declara el Estado de Emergencia en el sector comprendido entre las Avenidas El Sol, Micaela Bastidas, Juan Velasco Alvarado y María Elena Moyano, del distrito de Villa El Salvador, de la provincia y departamento de Lima, por impacto de daños ante la ocurrencia de gran incendio.

En esa línea, se establece que la referida población se constituye en beneficiaria de atención extraordinaria del Bono Familiar Habitacional en la modalidad de aplicación de Mejoramiento de Vivienda de acuerdo a la Ley 30852, Ley que aprueba la exoneración de requisitos a familias damnificadas con viviendas colapsadas o inhabitables con el Bono Familiar Habitacional y con el Bono de Protección de Viviendas Vulnerables a los Riesgos Sísmicos constituida por población damnificada con vivienda con daño recuperable; para lo cual se exonera a la población damnificada de los requisitos de dominio de la propiedad del predio donde se ubica la vivienda afectada, de la Licencia de Edificación y del ahorro establecido en la Ley 27829, Ley que crea el Bono Familiar Habitacional (BFH).

Además, la población damnificada que es beneficiaria del Bono de Protección de Viviendas Vulnerables a los Riesgos Sísmicos (reforzamiento estructural) creado por la Ley 30191, Ley que establece medidas para la prevención, mitigación y adecuada preparación para la respuesta ante situaciones de desastre, queda exonerada del requisito de dominio de la propiedad del predio donde se ubica la vivienda, a que se refiere el artículo 9 de la precitada Ley.

Con la finalidad de concretizar las medidas para la edificación de viviendas, se exceptúa de las licencias de edificación a las que hace referencia la Ley 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones; y las licencias para edificaciones de viviendas son regularizadas ante las municipalidades

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 024-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE APRUEBA MEDIDAS EXTRAORDINARIAS PARA LA ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DAMNIFICADA UBICADA EN LA ZONA DECLARADA EN ESTADO DE EMERGENCIA MEDIANTE DECRETO SUPREMO N° 011-2020-PCM.

correspondientes, conforme al procedimiento administrativo establecido en el Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación, aprobado por Decreto Supremo 029-2019-VIVIENDA.

Finalmente, se precisa que la norma está refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

2.2. Exposición de motivos del Decreto de Urgencia

La Exposición de Motivos señala que la Ley 27829, Ley que crea el Bono Familiar Habitacional (en adelante BFH), establece que la población damnificada con viviendas colapsadas o inhabitables por emergencias o desastres son beneficiarias del BFH; y que el artículo 9 de la Ley 30191, Ley que establece medidas para la prevención, mitigación y adecuada preparación para la respuesta ante situación de desastre, crea el Bono de Protección de Viviendas Vulnerables a los Riesgos Sísmicos para la reducción de la vulnerabilidad de los efectos de eventos sísmicos, a favor de los hogares en situación de pobreza sin cargo a restitución, destinado exclusivamente a intervenciones de reforzamiento estructural de las viviendas en suelo vulnerable al riesgo sísmico o que hubieran sido construidas en condiciones de fragilidad.

Por su parte, la Ley 30852, Ley que aprueba la exoneración de requisitos a familias damnificadas con viviendas colapsadas o inhabitables con el Bono Familiar Habitacional y con el Bono de Protección de Viviendas Vulnerables a los Riesgos Sísmicos constituida por población damnificada con vivienda con daño recuperable, estableció medidas especiales para dar atención a población damnificada que cuente con una vivienda colapsada o inhabitable a consecuencia de una emergencia o desastre, y que constituyen beneficiarios para atención extraordinaria del Bono Familiar Habitacional, conforme a la Ley 27829; así como dar atención a población damnificada en viviendas con daño recuperable con el Bono de Protección de Viviendas Vulnerables a los Riesgos Sísmicos, a que se refiere el artículo 9 de la Ley 30191. Es decir, la Ley 30852 simplifica la aplicación de la Ley 27829 (Bono Familiar Habitacional para los damnificados con vivienda colapsada o inhabitable por emergencias o desastres) y la Ley 30191 (Bono de Protección de Viviendas Vulnerables por eventos sísmicos, destinados para reforzamiento estructural).

Estas normas cobran mayor sentido en el contexto de la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), el que establece un nuevo enfoque en el manejo de desastres, buscando identificar y reducir los peligros, minimizar sus efectos y evitar la generación de nuevos

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 024-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE APRUEBA MEDIDAS EXTRAORDINARIAS PARA LA ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DAMNIFICADA UBICADA EN LA ZONA DECLARADA EN ESTADO DE EMERGENCIA MEDIANTE DECRETO SUPREMO N° 011-2020-PCM.

riesgos, así como lograr una preparación y atención eficiente ante situaciones de desastre.

En este escenario, con fecha 23 de enero de 2020, se registró un incendio urbano por la deflagración de un camión cisterna de GLP, ocasionando daños a la vida y salud de las personas y a las viviendas ubicadas en el sector comprendido entre las avenidas El Sol, Micaela Bastidas, Juan Velasco Alvarado y Maria Elena Moyano, del distrito de Villa El Salvador, de la provincia y departamento de Lima, zona que fue declarada en estado de emergencia mediante Decreto Supremo N° 011-2020-PCM.

Debe tenerse en cuenta que las viviendas colapsadas y afectadas por desastres, son más propensas a derrumbes y colapsos, ya que además del daño sufrido, se suman una serie de condiciones negativas, tales como, estar edificadas sin cumplir los requisitos técnicos, haber utilizado materiales inadecuados en su edificación, no contar con autorización municipal, falta de mantenimiento de las mismas, entre otras, las que hacen vulnerables a sus ocupantes y a la población circundante, poniendo en riesgo inminente la vida y la salud de estas por el peligro de derrumbes de dichas viviendas, por lo cual se hace necesaria su inmediata demolición.

En tal contexto, ante la emergencia de fecha 23 de enero de 2020, provocada por el incendio urbano por la deflagración de un camión cisterna de GLP en el sector comprendido entre las avenidas El Sol, Micaela Bastidas, Juan Velasco Alvarado y Maria Elena Moyana, del distrito de Villa El Salvador, la cual provocó la muerte de treinta (30) personas, el daño a veinticinco (25) viviendas, la afectación directa a cerca de doscientas (200) personas, así como a su entorno familiar al verse afectados de forma económica, material, emocional, psicológicamente, se hace necesaria la intervención del Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, de manera inmediata y oportuna, en la atención de las familias damnificadas con viviendas colapsadas o inhabitables ubicadas en la zona declarada en Estado de Emergencia mediante Decreto Supremo 011-2020-PCM.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD.
- Ley 27829, Ley que crea el Bono Familiar Habitacional (BFH).

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 024-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE APRUEBA MEDIDAS EXTRAORDINARIAS PARA LA ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DAMNIFICADA UBICADA EN LA ZONA DECLARADA EN ESTADO DE EMERGENCIA MEDIANTE DECRETO SUPREMO N° 011-2020-PCM.

- Ley 30191, Ley que establece medidas para la prevención, mitigación y adecuada preparación para la respuesta ante situaciones de desastre.
- Ley 30852, Ley que aprueba la exoneración de requisitos a familias damnificadas con viviendas colapsadas o inhabitables con el bono familiar habitacional y con el bono de protección de viviendas vulnerables a los riesgos sísmicos constituida por población damnificada con vivienda con daño recuperable.
- Decreto Supremo 011-2020-PCM, Decreto Supremo que declara el Estado de Emergencia en el sector comprendido entre las avenidas El Sol, Micaela Bastidas, Juan Velasco Alvarado y María Elena Moyano, del distrito de Villa El Salvador, de la provincia y departamento de Lima, por impacto de daños ante la ocurrencia de gran incendio.

IV. CONTROL PARLAMENTARIO DE LOS DECRETOS DE URGENCIA

4.1. Facultad legislativa del Poder Ejecutivo

La Constitución Política del Perú distingue dos escenarios para la emisión de decretos de urgencia por parte del Poder Ejecutivo, con cargo a dar cuenta de la norma emitida al Congreso de la República: los expedidos al amparo del numeral 19 del artículo 118, ante una emergencia que requiere la toma urgente de medidas económicas y financieras de interés nacional y los expedidos en base al artículo 135 del texto constitucional, que lo faculta a legislar durante el interregno parlamentario mediante Decretos de Urgencia hasta la instalación del nuevo Congreso. Estos actos normativos pueden tener la misma denominación, pero tienen naturaleza, presupuestos habilitantes, materia legíslable, límites y procedimientos de control diferentes.

Es imprescindible que el Congreso de la República ejerza el control de los decretos de urgencia ya sea de los emitidos de manera extraordinaria durante la normalidad constitucional como de los emitidos durante el interregno parlamentario, ello porque se tratan de normas jurídicas con rango de ley, de efectos inmediatos, respecto de las cuales se requiere verificar su adecuación constitucional y política, con el objeto de garantizar el respeto y la vigencia del principio democrático y de separación de poderes, establecidos esencialmente en los artículos 43 y 44 de la Constitución.

En el presente caso, nos encontramos en el segundo supuesto de control parlamentario, puesto que el Decreto de Urgencia 024-2020, Decreto de Urgencia que aprueba medidas extraordinarias para la atención a la población damnificada ubicada en la zona declarada en Estado de Emergencia mediante

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 024-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE APRUEBA MEDIDAS EXTRAORDINARIAS PARA LA ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DAMNIFICADA UBICADA EN LA ZONA DECLARADA EN ESTADO DE EMERGENCIA MEDIANTE DECRETO SUPREMO N° 011-2020-PCM.

Decreto Supremo N° 011-2020-PCM, ha sido emitido al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

4.2. Decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario

El espacio de tiempo entre la disolución constitucional del Congreso y la instalación del nuevo Congreso se le denomina interregno parlamentario, y el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución establece que *"en ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale"*.

En atención a la imposibilidad de que el Congreso pueda legislar, el Constituyente otorgó, temporal y excepcionalmente, al Poder Ejecutivo la función de legislar, ello para atender situaciones que deben ser normadas para asegurar o mantener el normal funcionamiento del Estado hasta que sea conformado el Congreso extraordinario. Sin embargo, esta situación extraordinaria no implica la flexibilización de los parámetros formales y sustanciales que deben cumplir los decretos de urgencia, salvo en lo referido a las materias pasibles de ser reguladas vía este tipo de normas, toda vez que, al no poder legislar el Congreso de la República y siendo necesaria la emisión de normas para el funcionamiento del Estado, es evidente, razonable y justificado que el Poder Ejecutivo pueda emitir normas que versen sobre distintas materias más allá de los límites materiales aplicables a los decretos de urgencia emitidos al amparo del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política.

Entonces, queda claro que los decretos de urgencia emitidos al amparo del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución siempre deben versar sobre materia económica y financiera, y cuando la situación a regular pudiera poner en riesgo la economía o las finanzas públicas.

Es importante anotar que, conforme al segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución, la mención del verbo "legisla" se dio con la finalidad de señalar que la Constitución confiere expresamente función legislativa al Poder Ejecutivo durante el interregno. Desde luego que ello no implica que comprenda cualquier tipo de contenido (como la posibilidad de aprobar leyes de reforma constitucional, o aprobar leyes orgánicas), pero tampoco pueden ser aplicables las limitaciones establecidas en el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución.

Asimismo, debe apreciarse que mientras el decreto de urgencia aprobado en aplicación del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución es controlado políticamente por el Congreso, que aplica el artículo 91 del Reglamento del Congreso, el decreto de urgencia aprobado en aplicación del artículo 135 de la

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 024-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE APRUEBA MEDIDAS EXTRAORDINARIAS PARA LA ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DAMNIFICADA UBICADA EN LA ZONA DECLARADA EN ESTADO DE EMERGENCIA MEDIANTE DECRETO SUPREMO N° 011-2020-PCM.

Constitución es examinado por la Comisión Permanente y luego elevado al nuevo Congreso. Es decir, existe un procedimiento de control diferenciado debido a que son instrumentos jurídicos diferentes.

Vale mencionar que, en los debates constitucionales de 1993 que se llevaron a cabo en la Comisión de Constitución, encargada de la propuesta del nuevo texto constitucional, se aprecia que el debate principal se dio en torno a si se mantenía o no la facultad de disolución, y no así a la denominación del instrumento ni a los alcances de la norma con la que durante el interregno legislaría el Poder Ejecutivo luego de la disolución.

Así, cabe mencionar que el constituyente Chirinos Soto mencionó que *"algún régimen jurídico tiene que haber entre el Congreso que se disuelve y el Congreso que se instala"*, mencionando posteriormente a los decretos urgentes. A su vez, la constituyente Flores Nano hizo referencia a las "normas de urgencia" y decretos de urgencia indistintamente en dicho debate. No obstante, las menciones más usuales eran de "decretos de urgencia", especialmente por los constituyentes Chávez Cossío quien leía las fórmulas legales propuestas, y Cáceres Velásquez, entre otros. El texto en dicha Comisión quedó aprobado, efectivamente, como "decretos de urgencia".

Por su parte, en el Diario de Debates del Congreso Constituyente Democrático, se encuentra la mención breve de "decretos" por el constituyente García Mundaca, y tras un debate de otros aspectos de las relaciones Ejecutivo - Legislativo, quedó aprobado el artículo 8. Esta solución fue útil y práctica para terminar con la discrepancia en dicho debate, pero no previeron los problemas que originaría la utilización del mismo nombre para la legislación del numeral 19 artículo 118 de la Constitución.

Estando a lo expuesto, queda claro que las normas expedidas por el Poder Ejecutivo en los dos momentos (Congreso de la República en funciones y el periodo de interregno) coinciden en su denominación, en el órgano titular de la facultad o atribución, y en las exigencias constitucionales formales para su emisión, es decir para el requisito del referendo, pero tienen naturaleza jurídica, presupuestos habilitantes, materia legible, límites y procedimiento de control diferentes.

4.3. Parámetros de control aplicables a los decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario

La normativa vigente y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no han establecido parámetros de control de los decretos de urgencia a que se refiere

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 024-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE APRUEBA MEDIDAS EXTRAORDINARIAS PARA LA ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DAMNIFICADA UBICADA EN LA ZONA DECLARADA EN ESTADO DE EMERGENCIA MEDIANTE DECRETO SUPREMO N° 011-2020-PCM.

el artículo 135 de la Constitución Política del Perú. Entonces, resulta necesario revisar si los criterios de control definidos por el TC para los decretos de urgencia del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución⁴ son aplicables para el control de los decretos de urgencia del interregno, por lo que con una visión crítica nos distanciamos de lo señalado en algunos informes de grupos de trabajo que fueron evaluados en la Comisión Permanente del Congreso disuelto, esto es, que consideraron plenamente aplicables los criterios de control de los decretos de urgencia de la normalidad constitucional.

Entonces, más allá de verificar los requisitos formales⁵ (refrendo del Presidente del Consejo de Ministros, numeral 3 del artículo 123, y dación en cuenta a la Comisión Permanente, artículo 135) de la emisión del decreto de urgencia, el objeto del análisis de este apartado es revisar si los criterios endógenos y exógenos de control aplicables para verificar los requisitos sustanciales son, en efecto, aplicables al decreto de urgencia materia de análisis.

Sobre los **criterios endógenos**, es decir, la materia del decreto de urgencia, vimos que en el caso de los decretos de urgencia del artículo 118 de la Constitución deben versar sobre materia económica y financiera; sin embargo, este criterio no es aplicable a los decretos de urgencia del artículo 135 de la Constitución.

En efecto, la lectura del artículo 135 de la Constitución nos permite advertir que el constituyente no habría consignado límite expreso para el ejercicio de esa facultad legislativa del Ejecutivo, situación que podría generar posiciones extremas que no son acordes con los principios democráticos; por ello, aplicando criterios de interpretación constitucional específicamente del principio de unidad de la Constitución en cuyo ámbito las disposiciones constitucionales forman parte de un todo orgánico y sistemático dentro del cual debe interpretarse armónicamente sin dejar vacíos o contradicciones, hay materias y atribuciones específicas que no pueden incorporarse en los decretos de urgencia emitidos al amparo del artículo 135 de la Constitución, entre ellas, las normas que no son

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. 008-2003-AI/TC.

⁵ En relación al plazo para dar cuenta de los decretos de urgencia del interregno parlamentario, la Subcomisión de Control Político, modificando su criterio anterior, considera que no es aplicable el marco de referencia del plazo establecido en el artículo 91 del Reglamento del Congreso, previsto únicamente para los decretos de urgencia del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución, y no para los emitidos al amparo del artículo 135. El plazo de 24 horas se justifica porque estamos ante una norma de urgencia y el Congreso debe tener la posibilidad de realizar el control constitucional, ya sea derogando o aprobando el decreto de urgencia; en cambio, en los decretos de urgencia del artículo 135 la Comisión Permanente no puede derogarlos ni modificarlos, solo puede realizar un informe que será un insumo del nuevo Congreso, por lo que la dación en cuenta no debería tener un plazo tan corto.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 024-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE APRUEBA MEDIDAS EXTRAORDINARIAS PARA LA ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DAMNIFICADA UBICADA EN LA ZONA DECLARADA EN ESTADO DE EMERGENCIA MEDIANTE DECRETO SUPREMO N° 011-2020-PCM.

delegables a la Comisión Permanente ni tampoco materia de delegación de facultades previstas en el numeral 4 del artículo 101 de la Constitución, por su trascendencia en el ordenamiento jurídico, así como otras que tienen referencias explícitas a competencias del Congreso (reserva de ley), aprobación de tratados internacionales (artículo 56) o a procedimientos con mayorías especiales como el previsto en el artículo 79 de la Constitución, referidos a tratamientos tributarios especiales, opinión que es coincidente con la expresada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos⁶.

Respecto de los **criterios exógenos**, es decir, los supuestos fácticos de emisión del decreto de urgencia previsto en el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución, debemos señalar lo siguiente:

El criterio de excepcionalidad e imprevisibilidad, relacionado con la existencia de circunstancias anormales e imprevisibles, no dependientes de la voluntad del gobernante, es un criterio que consideramos inaplicable en el análisis de los decretos de urgencia del interregno, pues este criterio se refiere a las circunstancias sobre las cuales se legisla y no al mismo hecho de legislar. En tal sentido, no podría argumentarse como situación de excepcionalidad la anomalía constitucional derivada de la disolución del Congreso en la que el Poder Ejecutivo legisla, sino, más bien, los datos previos a la emisión de la norma que justifiquen su decisión para hacer una intervención legislativa, la misma que en su desarrollo reglamentario se refiere al riesgo inminente de que se extienda un peligro para la economía y las finanzas públicas, que resulta ser un criterio concordante con la materia de los decretos de urgencia del artículo 118 de la Constitución Política del Perú.

El criterio de necesidad, en cambio, vinculado con la adopción de medidas con la finalidad de evitar daños que pudiera ocasionar la espera del procedimiento parlamentario es una variable de evaluación plenamente aplicable, pues, durante el interregno parlamentario, la Comisión Permanente no legisla, y esperar la elección, conformación e instalación del nuevo Parlamento, puede generar un potencial daño que hace justificable la intervención legislativa en una materia habilitada.

El criterio de transitoriedad, referido a la vigencia temporal de la intervención legislativa de tal manera que no demande su efectividad por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa, como vemos tiene relación con el criterio endógeno (materia) y el exógeno de excepcionalidad e imprevisibilidad, por lo que tampoco sería aplicable. En efecto, la lógica de

⁶ Informe Legal 389-2019-JUS/DGDNCR.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 024-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE APRUEBA MEDIDAS EXTRAORDINARIAS PARA LA ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DAMNIFICADA UBICADA EN LA ZONA DECLARADA EN ESTADO DE EMERGENCIA MEDIANTE DECRETO SUPREMO N° 011-2020-PCM.

habilitar al Poder Ejecutivo como legislador durante el interregno implica que este se convierta en el legislador ordinario y sus intervenciones legislativas sean con vocación de permanencia, pues su decisión no está orientada necesariamente a corregir una situación excepcional muy particular.

El criterio de conexidad, como señala el Tribunal Constitucional, está relacionado a la vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes. Como vemos, nuevamente hace referencia a su relación con el criterio endógeno de la materia que se está regulando, por tanto, no podría contener normas que no modifiquen de manera instantánea la situación jurídica extraordinaria que se pretende corregir; por lo que el criterio tampoco sería aplicable en el supuesto de los decretos de urgencia del interregno que tienen la habilitación para legislar sobre materia ordinaria.

Finalmente, con respecto al criterio de generalidad vinculado con el interés nacional que justifica su dación, consideramos que es un criterio esencial ya que tiene su correlato en la propia Constitución Política del Perú, cuando en el primer párrafo del artículo 103 regula que "pueden expedirse leyes especiales porque así lo exigen la naturaleza de las cosas pero no por razón de las diferencias de las personas"; por tanto, tratándose de una exigencia transversal a todas las normas de nuestro ordenamiento jurídico no puede decirse que es un criterio ad hoc del control de los decretos de urgencia del interregno.

Por ello, esta subcomisión considera que los criterios de evaluación de los decretos de urgencia del interregno parlamentario deben enfocarse, además de los presupuestos formales, en la materia habilitada, la necesidad de su emisión y evidentemente su compatibilidad constitucional, como presupuestos sustanciales.

4.4. Sobre el Decreto de Urgencia 024-2020

El Decreto de Urgencia 024-2020 fue publicado el 20 de febrero de 2020 y, con fecha 21 de febrero del mismo año, el Presidente de la República dio cuenta de su promulgación a la Comisión Permanente del Congreso de la República; además, se advierte que la norma fue refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Atendiendo a lo señalado en el apartado anterior, en lo que respecta al control sustancial pasamos a determinar si el decreto de urgencia fue emitido dentro de los parámetros Constitucionales, es decir, si el mismo no versa sobre: (i) leyes orgánicas; (ii) limitación o eliminación de derechos fundamentales; (iii) materias que deban ser aprobadas por tratados o convenidos internacionales; (iv)

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 024-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE APRUEBA MEDIDAS EXTRAORDINARIAS PARA LA ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DAMNIFICADA UBICADA EN LA ZONA DECLARADA EN ESTADO DE EMERGENCIA MEDIANTE DECRETO SUPREMO N° 011-2020-PCM.

autorización de viaje del Presidente de la República; (v) regímenes tributarios especiales para una determinada zona del país; (vi) nombramiento, ratificación o remoción de altos funcionarios que son de competencia del Congreso de la República; (vii) votación calificada como reformas constitucionales, reformas al Reglamento del Congreso, así como leyes interpretativas o modificación a reglas electorales; y (viii) autorización de ingreso de tropas al país con armas. Además, verificaremos si la intervención legislativa del Poder Ejecutivo era necesaria de acuerdo a la materia y los daños que buscaba evitar; así como la generalidad de la norma.

Al respecto, de la revisión del Decreto de Urgencia 024-2020, se advierte que tiene por objeto disponer la intervención del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento mediante la construcción de viviendas a favor de la población damnificada con viviendas colapsadas o inhabitables a consecuencia del gran incendio ocurrido el 23 de enero de 2020 en el distrito de Villa El Salvador; además, se dispone el otorgamiento del Bono Familiar Habitacional (Ley 27829) y Bono de Protección de Viviendas Vulnerables (Ley 30191) a favor de las personas afectadas en sus viviendas a consecuencia del señalado incendio. Además, se establece que la intervención del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento se efectúa bajo los alcances de la Ley 30851, Ley que aprueba la exoneración de requisitos a familias damnificadas con viviendas colapsadas o inhabitables con el Bono Familiar Habitacional y con el Bono de Protección de Viviendas Vulnerables a los Riesgos Sísmicos constituida por población damnificada con vivienda con daño recuperable, es decir, de manera simplificada a fin de lograr mayor eficiencia. El contenido de los dispositivos se adecúa al objetivo trazado. Desde una mirada de la naturaleza de la norma, se aprecia que la misma no se encuentra dentro de los supuestos vedados.

En cuanto a la necesidad de la intervención, la exposición de motivos señala que el 23 de enero de 2020 se produjo un incendio urbano por la deflagración de un camión cisterna de GLP, ocasionando daños a la vida y salud de las personas y a las viviendas ubicadas en el sector comprendido entre las avenidas El Sol, Micaela Bastidas, Juan Velasco Alvarado y María Elena Moyano, del distrito de Villa El Salvador, lo que conllevó a que se declare el estado de emergencia. En este escenario, y teniendo en cuenta el riesgo en el que se encontraban las personas a consecuencia del incendio, la intervención legislativa estaba totalmente justificada; de otro modo se hubiera mantenido el peligro no solo para las viviendas, sino también para la vida e integridad personal de los afectados. Además, se ha cumplido con el criterio de generalidad de la norma, puesto que no se han establecido dispositivos normativos en razón de alguna persona, sino en base a criterios objetivos como el peligro objetivo en el que se encuentran las personas afectadas por un incendio de gran magnitud.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 024-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE APRUEBA MEDIDAS EXTRAORDINARIAS PARA LA ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DAMNIFICADA UBICADA EN LA ZONA DECLARADA EN ESTADO DE EMERGENCIA MEDIANTE DECRETO SUPREMO N° 011-2020-PCM.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, luego del análisis correspondiente, concluye que el Decreto de Urgencia 024-2020, Decreto de Urgencia que aprueba medidas extraordinarias para la atención a la población damnificada ubicada en la zona declarada en Estado de Emergencia mediante Decreto Supremo N° 011-2020-PCM, **CUMPLE** con lo dispuesto en los artículos 135 y 123 numeral 3 de la Constitución; y, remite el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 30 de abril de 2024.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la Consolidación de Nuestra independencia y de la Conmemoración
de las Heroicas Batallas de Junín y Ayacucho"

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 024-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE APRUEBA MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA LA ATENCIÓN A LA POBLACIÓN
DAMNIFICADA UBICADA EN LA ZONA DECLARADA EN ESTADO
DE EMERGENCIA MEDIANTE DECRETO SUPREMO N° 011-2020-
PCM.**